



**EESTI KAUBANDUS-  
TÖÖSTUSKODA**

ESTONIAN CHAMBER OF  
COMMERCE AND INDUSTRY

Hr Indrek Teder  
Eesti Vabariigi Õiguskantsler  
Õiguskantsleri Kantselei  
Kohtu 8  
15193 Tallinn

Meie 02.06.2014 nr 4/162

## **Käibemaksuseaduse muutmise seaduse põhiseaduslikkuse kontroll**

Lugupeetud Indrek Teder

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) pöördub Teie poole seoses käibemaksuseaduse muutmise seadusega, mis võeti Riigikogu poolt vastu 7. mail 2014. a ning mille Vabariigi President kuulutas välja 20. mail 2014. aastal. Käibemaksuseaduse muutmise seadusega muudetakse käibemaksuseaduse § 27 lõiget 1 selliselt, et lisaks käibedeklaratsioonile tuleb esitada ka selle lisa maksuhaldurile maksustamisperioodile järgneva kuu 20. kuupäevaks. Lisaks täiendatakse käibemaksuseaduse § 27 lõikega 1<sup>2</sup>, mille kohaselt kajastatakse käibedeklaratsiooni lisa juriidilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale ning riigi-, valla- ja linnaasutusele väljastatud ning nendelt saadud arvete andmed, kui arve või arvete kogusumma ilma käibemaksuta on maksustamisperioodil ühe tehingupartneri kohta vähemalt 1000 eurot.

Kaubanduskoda on omapoolselt käibemaksuseaduse muutmise seadust analüüsides jõudnud seisukohale, et viidatud säte ei pruugi olla kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi Põhiseadus) §-dega 11 ja 31, sest see piirab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust. Järgnevalt selgitame täpsemalt, miks võib käibemaksuseaduse muutmise seadus olla meie hinnangul vastuolus Põhiseadusega.

### **1. Põhiseadusega võib vastuolus olla käibemaksuseaduse muutmise seaduse § 1 punkt 4, millega täiendatakse käibemaksuseaduse § 27 lõikega 1<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:**

*„(1<sup>2</sup>) Käibedeklaratsiooni lisa kajastatakse juriidilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale ning riigi-, valla- ja linnaasutusele väljastatud ning nendelt saadud arvete andmed ning tehingupartnerile Eestis väljastatud registrikood, notari ja kohtutäituri puhul isikukood. Käibedeklaratsiooni lisa kajastatakse arved, millele kauba võõrandaja või teenuse osutaja on märkinud 20-protsendise ja 9-protsendise käibemaksumääraga maksustatava käibe, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 40 sätestatud erikorra alusel esitatud arved, kui arve või arvete kogusumma ilma käibemaksuta on maksustamisperioodil ühe tehingupartneri kohta*

**EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA**

**Estonian Chamber of Commerce and Industry • Эстонская Торгово-промышленная палата**

*vähemalt 1000 eurot. Tehingupartneripõhist piirmäära arvestatakse ostu- ja müügiarvete puhul eraldi. Käibedeklaratsiooni lisa arveid ei summeerita.”*

## **2. Viidatud säte piirab Põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.**

Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.<sup>1</sup> Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.<sup>2</sup> Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>3</sup> Käibemaksuseaduse muutmise seadusega piiratakse ettevõtlusvabadust, sest sellega kohustatakse ettevõteteid deklareerima täiendavaid andmeid, kui arve või arvete kogusumma ühe tehingupartneri lõikes on vähemalt 1000 eurot. Seaduse koostajad on samuti kinnitanud, et muudatused piiravad ettevõtlusvabadust, kuna seavad ettevõtlusele täiendava nõude ehk piirangu.<sup>4</sup>

**3. Piirangul on legitiimne eesmärk.** Põhiseadus (§ 31 2. lause) lubab seadusega kehtestada piiranguid ettevõtlusvabadusele. See on lubatud, kui piirangul on legitiimne eesmärk ja piirang on proportsionaalne abinõu soovitud eesmärgi saavutamiseks. Legitiimne eesmärk tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks.<sup>5</sup> Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et käibedeklaratsiooni lisa regulatsiooni kehtestamise eesmärgiks on:<sup>6</sup>

- (1) riskianalüüsi parandamine,
- (2) käibemaksukontrolli efektiivsemaks muutumine,
- (3) varjatud käibe parem avastamine,
- (4) fiktiivsete arvete parem tuvastamine,
- (5) ausalt tegutsevate ettevõtete konkurentsivõime paranemine.

Nimetatud eesmärgid on kahtlemata legitiimsed.

**4. Kaubanduskoda kahtleb, kas käibedeklaratsiooni lisa regulatsiooni kehtestamine on proportsionaalne abinõu soovitud eesmärkide saavutamiseks.** Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 2. lausest, mille kohaselt peavad piirangud olema vajalikud ega tohi moonutada piiravatavate õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel tuleb lähtuda abinõu sobivusest, vajalikkusest ning mõõdukusest ehk proportsionaalsusest kitsamas tähenduses.<sup>7</sup>

**Sobivus.** Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 31, komm 7.

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 31, komm 10. RKPJKo 3-4-1-6-00.

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 31, komm 10. RKPJKo 3-4-1-1-02.

<sup>4</sup> Rahandusministeerium. Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) § 1 punkti 4 põhiseaduspärasuse kontroll. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12), 29.05.2014.

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 11, komm 2.1.2.

<sup>6</sup> Seletuskiri käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnu&eid=4bc15645-7f31-4567-8ec9-808417bbc968&>, 29.05.2014

<sup>7</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>8</sup> Suure tõenäosusega aitab käibedeklaratsiooni lisa esitamine avastada/vähendada maksupettusi teatud ulatuses. Seetõttu võib nimetatud abinõud pidada ka sobilikuks käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Samas on küsimusi selles, kas muudatuste mõju kogu käibemaksupettuste hulga vähendamisele on oluline või väheoluline. Eelkõige on probleem asjaolus, et kuivõrd suurem osa käibemaksupettustest pannakse toime piiriüleste tehingute kontekstis, ei aita pakutud regulatsioon selle osa pettuste avastamisel praktiliselt kaasa.

**Vajalikkus.** Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.<sup>9</sup> Seega tuleb hinnata, kas käibemaksupettuste avastamiseks/vähendamiseks on muid abinõusid, mis piiravad ettevõtlusvabadust vähem kui käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus seaduses sätestatud viisil.

Rahandusministeerium on lisaks käibedeklaratsiooni lisale analüüsinud seitset alternatiivi:

- (1) käibe pöördmaksustamine;
- (2) tegevusalapõhine lähenemine;
- (3) tagatise määramine;
- (4) revidentide arvu suurendamine;
- (5) mitte määrata kõigile käibemaksukohustuslastele arvete info esitamise kohustus, vaid teha seda riskipõhiselt;
- (6) andmete esitamise kohustus üksnes kontrolli alustamisega või teatud piirist kõrgema tagastusnõude esitamisega;
- (7) määrata arvete/tehingute info kajastamise kohustus kõigile ettevõtjatele, mitte ainult käibemaksukohustuslastele.<sup>10</sup>

Rahandusministeerium on aga mitmeid alternatiive väga pealiskaudselt analüüsinud. Näiteks neljanda alternatiivi puhul on välja toodud, et kontrollide arvu suurenemisega kaasneb ettevõtlussektori täiendav piiramine MTA-ga suhtlemisel ning erinevate dokumentide esitamisel. Samas jääb aga selgusetuks, kui palju ettevõtete halduskoormus tõuseks, kuna ka täna teostatakse ettevõtete kontrolli. Analüüsimata on seegi, kas tänast kontrolliressurssi oleks võimalik efektiivsemalt kasutada.

Viienda ja kuuenda alternatiivi osas on miinusena märgitud, et puudub koondpilt, info on poolik ning selle alusel jääb ka riskianalüüs poolikuks. Kaubanduskoja hinnangul ei ole usutav, et Maksu- ja Tolliametil puudub informatsioon selle kohta, millise profiiliga ettevõtted (nt tegevusala, käive, töötajate arv) ning kui suurte tehingute abil panevad toime maksupettusi. Viienda alternatiivi puhul on veel välja toodud, et keeruline on seada kriteeriume, mille alusel määrata arvete info esitamise kohustatud isikute ringi. Mõõname, et kriteeriumite seadmine ei ole väga lihtne, kuid meie hinnangul ei tohiks alternatiivi kõrvale

---

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 11, komm 3.1. RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 11, komm 3.2. RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>10</sup> Rahandusministeerium. Seletuskiri käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12), 29.05.2014.

jätta põhjusel, et ülesanne on liiga keeruline. Kriteeriumite väljatöötamise lihtsustamiseks võiks näiteks põhjalikumalt analüüsida neid tehinguid ja ettevõtteid, mille abil on maksupettusi toime pandud. Lisaks jääb arusaamatuks, miks on viienda alternatiivi miinusena märgitud asjaolu, et maksumaksjaid koheldakse ebavõrdselt. Rõhutame, et ka käibemaksuseaduse muutmise seadus kohtleb maksumaksjaid erinevalt. Näiteks ettevõtte, kes väljastab igas kuus ainult ühe arve summas 1000 eurot on kohustatud käibedeklaratsiooni lisa esitama, kuid ettevõtte, kes väljastab kuus erinevatele tehingupartneritele tuhat 999-eurolist arvet, ei pea lisa esitama.

Puudustega on ka käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustusega kaasnevate mõjude analüüs. Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus suurendab riigi maksutuluseid vähemalt 30 mln eurot aastas (maksuhalduri hinnang). Kulude poole pealt on väljatoodud ainult käibedeklaratsiooni lisa süsteemi juurutamise kulud 1,644 miljoni euro ulatuses ning igaaastane riistavara arendus- ja hoolduskulu ca 0,3 mln eurot aastas.<sup>11</sup> Samas ei ole seletuskirjas hinnatud, kui suured ühekordsed ning igakuised kulud toob käibedeklaratsiooni lisa kaasa ettevõtetele. Rahandusministeerium on ainult väga üldiselt märkinud, et ettevõtjatel tuleb teha ühekordne investering, et oma ettevõtte maksuarvestuse süsteeme muuta, kuid kokkuvõttes ei saa maksuhaldurile arvete info edastamist pidada suureks halduskoormuseks, kuna vastavad andmed on ettevõtte raamatupidamisarvestuses olemas.<sup>12</sup> Seletuskirjas ei ole piisavalt põhjendanud ka käibedeklaratsiooni lisa täitmise kohustuse kehtestamist alates 1000-eurostest tehingutest. Maksu- ja Tolliamet on küll esitanud andmed, et tehingupartnerite info deklareerimisel annaks 1000 euro piir ülevaate hinnanguliselt 60 protsendist tehingutest äriühingute vahel, mis moodustab kõigi tehingute kogusummast 99 protsenti. Samuti leiab Maksu- ja Tolliamet, et deklareeritava tehinguinfo piiri tõstmisel 1000 eurost ülespoole kaotaks käibemaksukontrolli uuendus oma mõtte ega aitaks sama tõhusalt võidelda käibemaksu-pettustega.<sup>13</sup> Samas jääb selgusetuks, millistele andmetele tugineb viimane hinnang. Esitatud andmete põhjal ei saa välistada võimalust, et suurem osa käibemaksupettuseid pannakse toime tehingutega, mille summa on oluliselt suurem kui 1000 eurot ning seega võib ka kõrgem piirmäär aidata sisuliselt sama efektiivselt kaasa maksupettuste avastamisele/vähendamisele kui 1000-eurone piirmäär.

Kuna käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu koostajad ei ole põhjalikult analüüsinud muudatustega kaasnevaid mõjusid ning teisi alternatiivne, siis ei saa teha ka järeldust, et puuduvad alternatiivsed meetmed, mis võimaldaksid ettevõtteid vähemkoormavalt saavutada võrdväärse tulemi käibedeklaratsiooni lisaga. Kaubanduskoda on pigem seisukohal, et käibemaksupettuste avastamiseks/vähendamiseks on muid abinõusid, mis piiravad ettevõtlusvabadust vähem kui käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus. Meie hinnangul võiks täiendavalt analüüsida vähemalt järgmisi alternatiive, mille mõju ettevõtete halduskoormusele on suure tõenäosusega väiksem kui seaduses sätestatud käibedeklaratsiooni lisa puhul:

---

<sup>11</sup> Rahandusministeerium. Seletuskiri käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4bc15645-7f31-4567-8ec9-808417bbc968&>, 29.05.2014.

<sup>12</sup> Rahandusministeerium. Seletuskiri käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12), 29.05.2014.

<sup>13</sup> Seletuskiri käibemaksuseaduse ja raamatupidamise seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4bc15645-7f31-4567-8ec9-808417bbc968&>, 29.05.2014.

- (1) käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus, kuid piirmäär oleks 1000 eurost kõrgem (oluliselt väiksem kohustatud isikute hulk);
- (2) käibedeklaratsiooni lisal tuleks kajastada andmed ainult tehingupartnerite lõikes ning andmeid iga arve kohta ei peaks välja tooma (väiksem risk ärisaladuse lekkimiseks ning madalam halduskoormus);
- (3) andmete esitamise kohustus arvete kohta on ainult nendel ettevõtetel, kelle puhul eksisteerib suurem maksupettuste risk (tervikuna väiksem halduskoormus ning kohustus rakenduks vaid neil juhtudel, kui see on tõenäoliselt põhjendatud).
- (4) deklareerimiskohustuse rakendamine ilma 1000 euro kriteeriumita (tehniliselt odavam teostada, halduskoormus samas suurusjärgus, kui rakendada summalist kriteeriumit ning eelduslikult suurem mõju maksupettuste vähendamisele tervikuna. Lisaks võimaldaks arendada tulevikus välja nn eeltäidetud deklaratsioonide süsteemi).

Lisaks juhime tähelepanu sellele, et käibedeklaratsiooni lisa küsitakse ettevõtelt teatud ulatuses selliseid andmeid, mis riigil on erinevates andmebaasides juba olemas. See tähendab, et riik ei pea kinni andmete topelt küsimise keelu põhimõttest. Siinkohal saame näitena tuua aktsiisikaupade kohta esitatavaid aruandeid. Näiteks tuleb kütuse liikumise ja laoseisu aruande tabelitesse 2 ja 3 märkida isikute nimed, kelle käest soetati aruandeperioodi jooksul tarbimisse lubatud eriotstarbelist diislikütust ja kergest kütteõli ning kellele aruandeperioodi jooksul võõrandati tarbimisse lubatud eriotstarbelist diislikütust ja kergest kütteõli. Sama infot hakkab sisaldama ka käibedeklaratsiooni lisa. Kaubanduskojal puudub terviklik ülevaade selle kohta, milliseid andmeid riik (kohalikud omavalitsused, ministriumite hallatavad ametiasutused jne) kogub maksumaksjate kohta, kuid tõenäoliselt saab veel tuua hulgaliselt sarnaseid näiteid. Oleme seisukohal, et riik peaks esmalt analüüsima, mis andmeid juba praegu kogutakse ja kas neid andmeid on võimalik senisest paremini kasutada käibemaksupettustega võitlemisel, mitte hakkama küsima ettevõtelt samu andmeid kaks korda. Võib juhtuda, et riigil ei ole vaja küsida käibemaksuaugu vähendamise eesmärgil nii detailseid andmeid arvete kohta. Samuti aitaks juba täna kogutavatest andmetest parema ülevaate saamine kaasa paremale riskianalüüsile ning pettustega võitlemisele teisteski valdkondades, mitte ainult maksumaksjate seoses ning aitaks seda teha senisest efektiivsemalt.

Eelnevast tulenevalt eksisteerib tõsine kahtlus, et käibedeklaratsiooni lisa seaduses sätestatud kujul ei ole vajalik, sest soovitud eesmärgi saavutamiseks võib esineda ettevõtteid vähemkoormavaid meetmeid, mis aitaksid kokkuvõttes oluliselt paremini võidelda ebaausa konkurentsiga ning seeläbi täita ka Põhiseadusest tulenevat kaitset ettevõtlusvabadusele.

**Mõõdukus.** Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Kui riivet õigustavad põhjused jäävad kaalumisel riivatud põhiõigusele alla, on avaliku võimu abinõu PS-ga vastuolus ja seega keelatud.<sup>14</sup>

Käibemaksuseaduse muutmise seadus suurendab üleliigselt ettevõtete halduskoormust ning toob neile kaasa täiendavaid ühekordseid ja igakuiseid kulusid pakkumata sealjuures näiteks võimalusi, kuidas selliseid kulusid maandada või andmata võimalusi töötada tulevikus välja veelgi efektiivsemaid meetmeid maksudeklaratsioonide esitamiseks või andmetöötluseks. Samas ei ole Rahandusministeerium isegi piisavalt põhjalikult hinnanud, kui suured võiksid seaduse rakendamise seotud kulud olla. Seaduse jõustumise tagajärjel peavad ettevõtted

---

<sup>14</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud tr. Kirjastus Juura, 2012, § 11, komm 3.3.1. RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

muutma infosüsteeme, sh tellima raamatupidamise tarkvara uuendusi. Kaubanduskoda on ettevõtetal palunud hinnata käibedeklaratsiooni lisaga seotud kulusid ning saanud tagasisidena teada, et suurematel ettevõtetal oleksid ühekordsed raamatupidamisprogrammi arendamisega seotud kulutused suurusjärgus 2500 - 12 000 eurot. Samas on ka ettevõtteid, kellel see ulatuks 15 000 – 20 000 euroni, kui süsteem on arendatud konkreetse ettevõtte vajadustest lähtuvalt. Täna on meieni jõudnud ka info ühe ettevõtte finantsarvestussüsteemide arenduspakkumistest, mille kohaselt ajakulu süsteemide muutmiseks on 8 kuud ja maksumus 200 000 eurot. Ka selle osas on valdkonna spetsialistid arvanud, et tõenäoliselt kulub aega rohkemgi. Viidatud summa hulka ei ole arvestatud konkreetse ettevõtte enda tööjõukulu. Väiksemate ettevõtete puhul oleksid arenduskulud hinnanguliselt ja nende tagasidest lähtuvalt vähemalt 200-300 eurot (see hõlmab ka kohanemist ning uue kohustuse rakendamist). Kuna arendused tehakse kõige uuemale tarkvara versioonile, sõltuvad ettevõtete kulud ka sellest, millist tarkvara versiooni kasutatakse. Kui kasutatakse kõige uuemat, siis on tarkvara arendamise kulud suhteliselt väikesed. Kui ettevõtte kasutab vanemat versiooni (euro kasutuselevõtu ettevalmistuse protsessi käigus selgus, et selliseid ettevõtteid on enamus), kaasneb ettevõttele tuntav ühekordne investeering. Seega tähendaks lisalehe kasutuselevõtt tegelikult ka sündi omandada täiendava tasu eest tarkvara versiooniuuendused, mis tegelikult pole ettevõtjale vajalikud. Versiooniuuenduste sisseviimisel tuleb muuhulgas arvestada kasutajate koolituse ja vajadusel ka konsultandi kaasamisega, et kõik andmebaaside üleviimisega kaasnevad protseduurid oleks korraldatud korrektselt. Toome siinkohal välja ühe ettevõtte kommentaari:

*„Osadel IT-firmadel on see (programmi uuendamine) arenduslepingu sees, aga see tähendab, et maksad iga aasta IT-firmale arendustasu. See kulu on kuskil 800 EUR. Tavaliselt väikesed firmad ei telli seda, kuna see on nii kallis. Ja kui nüüd seda arendust tagantjärele tellida selle muudatuse pärast, siis IT-firma tahab ka eelnevate aastate arendustasu tagant järele, kuna muudatus tehakse viimasele versioonile.“*

Samas leidub ka ettevõtteid, kellele uue nõude kehtestamine ei too kaasa kulusid. Seda juhul, kui raamatupidamise tarkvara rendi- või litsentsilepingu hinna sees on juba kõik uuendustega seotud kulud või ettevõtte on sõlminud eraldi tarkvara arenduslepingu (sellisel juhul on kuluks vaid muudatusega kurssi viimise kulu, mis väiksemale ettevõttele, kus puudub täiskohaga raamatupidaja ja kus raamatupidamist teeb ettevõtte juht ise, võib olla isegi suurem kui keskmiselt).

2012. aastal esitas käibedeklaratsiooni 79 824 ettevõtet. See tähendab, et kõigi nende ettevõtete raamatupidamise tarkvarad on vaja enne käibemaksuseaduse muudatuste jõustumist uuendada. Eeldades, et pooled ettevõtetest saavad uuenduse tasuta, suurettevõtted ehk ettevõtted, kus on 250 ja enam töötajat (2012. a lõpus oli Eestis 156 suurettevõtet) maksavad infosüsteemide muudatuste eest keskmiselt 20 000 või enam eurot ning ülejäänud ettevõtted keskmiselt 300 eurot, on ühekordsete kulude suurus ettevõtetele vähemalt 15 mln eurot.

Lisaks on ettevõtted teada andnud, et käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus tooks kaasa täiendavaid igakuiseid kulusid (alguses suuremaid, hiljem nende osa ilmselt väheneb seoses kohustusega harjumisega). Väiksematel ettevõtetal oleksid need suurusjärgus 100-200 eurot ning suurematel 200-500 eurot kuus. Samas leidus ka ettevõtteid, kelle hinnangul kasvaksid igakuised kulud rohkem kui 500 eurot. Kulude suurenemine on leidnud kinnitust ka Lätis, kus analoogne, kuid sisult lihtsustatum kohustus mõned aastad tagasi rakendati (seal ei toonud see paraku kaasa isegi soovitud maksutulude suurenemist).

Rahandusministeeriumi hinnangul ei pea 9,5% käibemaksukohustuslastest esitama käibedeklaratsiooni lisa<sup>15</sup>, sest arve või arvete kogusumma ühe tehingupartneri lõikes jääb kuus alla 1000 euro. Seega võib eeldada, et lisa esitamise kohustus on ca 72 000 ettevõtet. Lisa esitamise võimekus peab olema aga kõikidel käibemaksukohustuslastel (vajalik on pidevalt monitoorida tehingute mahtusid ning vastavalt sellele esitada või mitte esitada deklaratsiooni lisa. Nii võib juhtuda, et mõni ettevõtte esitab deklaratsiooni lisa vaid 1-2 korda aastas, kuid valmisolek deklaratsiooni esitamiseks peab olema pidev). Isegi eeldades, et ühel ettevõttel kulub deklaratsiooni lisa esitamise kohustusele mitu korda vähem ressursse kui ettevõtted on ise prognoosinud ehk keskmiselt ainult 50 eurot kuus, on aastane kulu ettevõtete jaoks ca 43,2 mln eurot (72 000 ettevõtet \* 50 eurot \* 12 kuud).

Eeltoodust lähtuvalt suurenevad ettevõtete kulud 2014. aastal 18,6 (ühekordsed tarkvara arendamise kulud 15 mln eurot, millele lisanduvad igakuised kulud 3,6 (43,2:12)) mln euro võrra, kuid maksutulud kasvaksid 2014. aastal Maksu- ja Tolliameti hinnangu kohaselt 2,5 (30:12) mln eurot. Seega on halduskoormuse kasvust tingitud kulud 2014. aastal tõenäoliselt üle seitsme korra suuremad kui saadavad tulud. 2015. aastal oleksid uue kohustuse täitmisega kaasnevad kulud ettevõtlusele ca 43,2 mln eurot ning tulud ca 30 mln eurot. Seega oleksid käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustusega kaasnevad kulud ilmselt suuremad kui saadav tulu ka ilma ühekordsete tarkvara arendamiskuludeta. Lähtudes eeltoodust leiame, et käibedeklaratsiooni lisa regulatsiooni kehtestamine ei pruugi olla mõõdukas abivahend käibemaksupettuste avastamiseks/vähendamiseks. Samuti tuleb mõõdukuse hindamisel arvestada, et muudatus ei vähenda ilmselt piiriüleselt toime pandud maksupettuste hulka ning on ka kogu hinnatud käibemaksupettuste hulga (u 250 – 270 miljonit) suhtes üsna tagasihoidlik.

Kaubanduskoda juhib tähelepanu ka asjaolule, et käibemaksuseaduse muutmise seadusega täiendatakse käibemaksuseadust selliselt, et käibedeklaratsiooni lisa tuleb kajastada ka tehingupartnerile Eestis väljastatud registrikood. Kaubanduskoja hinnangul on käibedeklaratsiooni lisa üks osa käibedeklaratsioonist ning seetõttu tuleb järgida ka käibemaksudirektiivist (2006/112/EÜ) tulenevaid nõudeid käibedeklaratsioonile. Käibemaksudirektiivi artikkel 250 (1) kohaselt peab iga maksukohustuslane esitama käibedeklaratsiooni, kus on ära toodud kogu sissenõutavaks muutunud maksu ning tehtavate mahaarvamiste arvutamiseks vajalik teave, sealhulgas nimetatud maksu ja mahaarvamistega seotud tehingute koguväärtus ning maksuvabade tehingute summa, ulatuses, mis on vajalik maksubaasi kindlaksmääramiseks. Artikkel 251 täpsustab, milliseid andmeid võib käibedeklaratsioonis nõuda, kuid tehingupartneri registrikood nende andmete hulka ei kuulu. Leiame, et registrikoodi esitamise kohustus käibedeklaratsiooni lisa ei ole jätkuvalt kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning seega ka Põhiseadusega.

Oleme käibedeklaratsiooni lisaga kaasnevatest võimalikest probleemidest teada andnud Riigikogu rahanduskomisjonile, kuid meie ettepanekuid ei ole suures osas arvesse võetud. Lisaks oleme Vabariigi Presidendile teada andnud, et Kaubanduskoja hinnangul ei pruugi käibedeklaratsiooni lisa kehtestamise regulatsioon olla kooskõlas Põhiseadusega. President oli meiega samal seisukohal ning jättis 18. detsembril 2013. a käibemaksuseaduse ja raamatupidamise seaduse muutmise seaduse välja kuulutamata.

---

<sup>15</sup> Rahandusministeerium. Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) § 1 punkti 4 põhiseaduspärasuse kontroll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=493SE&koosseis=12), 29.05.2014.

**Eelnevast lähtudes esineb Kaubanduskoja hinnangul kahtlus, et käibedeklaratsiooni lisa kehtestamise regulatsioon on ebaproportsionaalne soovitud eesmärkide saavutamiseks, sest nimetatud meede ei pruugi olla vajalik ega mõõdukas. Seetõttu võib käibedeklaratsiooni lisa regulatsioon olla vastuolus Põhiseaduse §-dega 11 ja 31. Lähtudes eeltoodust, palume Teil kontrollida, kas käibemaksuseaduse muutmise seadus on kooskõlas Põhiseadusega.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/  
Mait Palts  
Peadirektor

Koostanud: Marko Udras [Marko.Udras@koda.ee](mailto:Marko.Udras@koda.ee) 6040070